
Le conseguenze del Decreto Sicurezza sulle persone migranti (e su tutti noi)

12 Dicembre 2019 — di Silvia Pitzalis



TI PIACE LE NIUS? FAI UNA DONAZIONE

Il Decreto Sicurezza e Immigrazione ([d.lgs. n.132/2018](#)) e, più in generale, l'atteggiamento politico verso le persone migranti dell'ultimo periodo stanno avendo importanti effetti sulle possibilità delle persone migranti di abitare e vivere le città e i territori italiani.

Affronterò la questione da tre punti di vista: quello dell'esclusione dall'iscrizione anagrafica delle persone richiedenti asilo, quella dell'esclusione dal sistema di accoglienza delle/dei titolari di protezione umanitaria e quella dello stravolgimento del sistema di accoglienza voluto dall'approccio Salvini, ed espresso nel Nuovo Schema di Capitolato del 2018.

Va detto che questo approccio risulta in continuità con un atteggiamento che da destra a sinistra, a livello nazionale e locale, ha spesso usato il pugno di ferro, non solo contro le persone

migranti ma anche contro persone italiane povere e in situazione di emarginazione economica, sociale e politica.



FOTO: GGBO

L'esclusione dalla residenza anagrafica

Negli anni alcune leggi nazionali (ad es. il [d.lgs 47/2014 Renzi-Lupi – art. 5](#)) e diverse amministrazioni locali **hanno limitato, in modo arbitrario e discriminatorio, l'iscrizione anagrafica e i servizi che ne conseguono**, non solo alle persone straniere ma anche a persone povere italiane senza fissa dimora o abitanti in stabili occupati.

Il Decreto Sicurezza aggiunge un altro tassello: nella parte che riguarda il permesso di soggiorno per richiesta asilo sostiene che

questo tipo di permesso “non costituisce titolo” per l’iscrizione anagrafica.

Numerosi giuristi hanno definito la norma non chiara, ambigua e contraddittoria; se intesa in termini escludenti, secondo una certa giurisprudenza, sarebbe, inoltre, incompatibile con disposizioni previste dalla Costituzione e dal diritto internazionale.

Il comma è stato subito **interpretato da numerose amministrazioni comunali in termini escludenti** e si è espressa in una prassi che, di fatto, ha impedito alle persone richiedenti asilo di ottenere la residenza.

Il Decreto ha però anche suscitato reazioni di **dissenso e disapprovazione da parte di alcuni sindaci**, su tutti il sindaco di Palermo Leoluca Orlando e il sindaco di Napoli Luigi De Magistris. Inoltre otto sindaci (tra cui lo stesso Orlando), condividendo l’interpretazione costituzionalmente orientata della norma, hanno sottoscritto – insieme a numerose organizzazioni della società civile – [l’appello #dirittincomune](#) promosso da ActionAid e ASGI con cui si chiede appunto ai sindaci di impegnarsi a garantire l’iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo.

Numerosi ricorsi e altrettante [sentenze di tribunale](#), pur ammettendo che nelle intenzioni del legislatore vi sia una chiara volontà escludente, sottolineano che il capoverso sia, in realtà, [privo dell’affermazione letterale](#) che impedisce alle persone richiedenti asilo di chiedere e ottenere la residenza.

Questa breve frase infatti, affermando che il permesso di soggiorno per richiesta asilo “non costituisce titolo” per l’iscrizione anagrafica, avrebbe unicamente l’effetto di far venire meno il “regime speciale” introdotto dal [Decreto Minniti-Orlando](#) del 2017 – per il quale le persone richiedenti asilo venivano iscritte all’anagrafe sulla base della dichiarazione del titolare della struttura ospitante.

Secondo questa interpretazione quindi la persona **richiedente asilo non è esclusa dall’accesso alla residenza anagrafica, ma semplicemente torna al regime ordinario**, equiparata nuovamente alle cittadine e ai cittadini italiani, così come previsto dal Testo Unico Immigrazione (ai sensi dell’art. 6, comma 7).

Insomma, un bel guazzabuglio, dove sta prevalendo però la linea escludente: a molti richiedenti asilo non viene di fatto concessa la residenza anagrafica.

Cosa determina questa esclusione?

Secondo [il giurista Morozzo della Rocca](#) l’iscrizione anagrafica non è semplicemente un diritto civile ma una posizione più simile ad uno status, da cui dipendono numerosi diritti e doveri sociali.

L’iscrizione anagrafica è necessaria per il rilascio del certificato di residenza e della carta d’identità, documenti che, nella pratica, **permettono di usufruire di alcuni servizi essenziali**: l’inserimento dei figli negli asili, la presa in carico da parte degli assistenti sociali, l’accesso all’edilizia pubblica, la concessione di eventuali

sussidi, l'iscrizione al servizio sanitario nazionale per la fruizione dei servizi ordinari, come ad esempio il medico di base (l'assistenza sanitaria d'urgenza, invece, rimane garantita anche agli irregolari).

In altri casi la residenza anagrafica svolge un ruolo che, pur non derivando direttamente dalla legge, ha una forte effettività pratica, come nelle procedure di assunzione, nella **stipula di un contratto di locazione** o per aprire un conto corrente bancario.

In ambito lavorativo, le persone richiedenti asilo possono a norma di legge svolgere un impiego dopo due mesi dal primo permesso di soggiorno; tuttavia, non potendo più iscriversi al centro per l'impiego per mancanza della residenza, vengono di fatto **escluse dalle politiche attive del lavoro**, nonché dallo stato di disoccupazione.

Sebbene la situazione sul territorio italiano sia molto variegata e disomogenea – in alcuni comuni per accedere a questi servizi è necessaria la residenza, mentre per altri è sufficiente il domicilio o la residenza fittizia – il Decreto Sicurezza e immigrazione ha creato non solo una maggiore ambiguità interpretativa della legge, ma anche e soprattutto **una maggiore arbitrarietà da parte dei funzionari dell'amministrazione nel riconoscere i diritti**; arbitrarietà che, basandosi su un carattere fortemente discriminatorio, è giocata sui corpi e sulle vite delle persone richiedenti asilo.

La fine dell'umanitarismo e l'esclusione delle

persone vulnerabili dall'accoglienza



MOBILITAZIONE DELL'11 GIUGNO 2019 DI FRONTE ALL'HUB MATTEI DI BOLOGNA | FOTO:
SILVIA PITZALIS

Da qualche decennio il concetto di rifugiato/a è stato costruito dalla politica in maniera ambigua, avviando una trasformazione della visione delle e dei rifugiati da “eroi” a “vittime da salvare e da proteggere”, fino all’attuale orientamento che definisce e percepisce queste persone come invasori/impostori.

Questo atteggiamento trova la sua più forte espressione da un lato nell’eliminazione della dicitura “motivi umanitari” dalla normativa; dall’altro con **l’eliminazione della protezione umanitaria e l’esclusione dal sistema di accoglienza** delle persone

titolari di questa forma di protezione.

Questo ha segnato una svolta in termini etici, morali e simbolici non solo del nostro sistema di riconoscimento di protezione ma, in più generale, in riferimento all'approccio politico verso le persone migranti.

La protezione umanitaria era un istituto giuridico già presente nel Testo Unico 286 del 1998, il quale all'art. 5 parla del permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciato in presenza di "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano".

Per molti anni questo permesso ha rappresentato **l'unica forma di protezione alternativa alla protezione internazionale**: assicurava, infatti, la protezione a coloro che, non rientrando nei ferrei criteri che definiscono la protezione internazionale, fuggivano da conflitti meno appariscenti o da condizioni di vita lesive dei diritti umani, persone che giuridicamente vengono definite "vulnerabili".

Nell'ultimo decennio la protezione umanitaria si è irrobustita, grazie ad [una giurisprudenza](#) che l'ha riconosciuta parte integrante della nozione di diritto d'asilo espresso nella Costituzione italiana (art. 10 comma 3).

La protezione umanitaria, prima del Decreto Sicurezza, è stata l'unica forma di protezione con un andamento pressoché costante, tra il 22% e il 25% negli ultimi 6 anni (elaborazione dati Eurostat).

Con il Decreto, l'umanitaria è stata eliminata e spacchettata in

diverse tipologie di permesso (cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile, vittime di tratta o sfruttamento, vittime di violenza), meno tutelanti e per nulla equiparabili al precedente in termini di garanzia dei diritti di queste persone ([ne abbiamo parlato ampiamente qui](#)).

Inoltre, l'eliminazione di questa terza via ha creato un buco normativo, ha aumentato gli esiti negativi dei riconoscimenti e ha causato l'aumentato del numero di persone che sono e saranno sprovviste di un valido titolo di soggiorno. Secondo [le stime dell'ISPI](#) entro la fine del 2020 circa **70 mila persone diventeranno irregolari a causa dell'abolizione della protezione umanitaria**.

Se è vero che questo tipo di permesso veniva riconosciuto in presenza di elementi di vulnerabilità, proprio queste persone, a causa del Decreto Sicurezza, si sono viste **costrette ad abbandonare, da un giorno all'altro, percorsi e progetti** iniziati da anni e a riversarsi letteralmente in strada. Senza la possibilità di proseguire un percorso di integrazione sociale, abitativa e lavorativa, queste persone rese invisibili, sono o saranno più soggette all'esclusione e alla marginalità sociale.

Le conseguenze dell'approccio Salvini sull'accoglienza

Il Decreto Sicurezza non è l'unica espressione dell'orientamento politico attuale, che malgrado si inserisca all'interno di un continuum politico, sembra aver accentuato la criminalizzazione

dei migranti, rendendoli nemici, e la loro marginalizzazione, rendendoli invisibili.

Questo atteggiamento è, infatti, riscontrabile anche nel nuovo [schema di capitolato](#), rilasciato a fine dicembre 2018 dal Ministero dell'Interno e sul quale le Prefetture hanno basato i nuovi bandi per l'assegnazione della gestione dell'accoglienza.

I forti tagli al budget messo a disposizione degli enti locali, previsti dal Capitolato, hanno causato **la riduzione dei servizi offerti con l'eliminazione di tutte le misure di integrazione sociale** (corsi di lingua, corsi professionali, orientamento al lavoro, informazione legale, ecc.) e di molti servizi (assistenza sanitaria, programmi per le persone vulnerabili e vittime di tortura o gravi violenze) – [come già avevamo scritto qui](#).

Inoltre, hanno favorito il ritorno all'**accorpamento in grandi centri sovraffollati**, grazie alla riduzione del costo dell'appalto, soprattutto per le piccole strutture, a discapito dell'accoglienza diffusa.

Quest'ultima era un tipo di accoglienza caratterizzata da strutture di piccole dimensioni – per lo più appartamenti di massimo 10 persone – sparse sul territorio, che evitava sia la concentrazione massiva dei richiedenti in strutture sovrappopolate sia la loro ghettizzazione in determinate aree delle città.

Dal nuovo capitolato risultano invece economicamente più sostenibili le grandi strutture (fino a 500 posti) ed è evidente che

quello è il modello verso il quale si sta continuando ad andare anche durante il governo Conte 2.

Il caso dell'Hub Mattei di Bologna

Il caso dell'ex Hub in via Mattei a Bologna risulta esemplare. Fino all'estate del 2019 era un Centro temporaneo per richiedenti asilo, in carico alla Prefettura di Bologna: ospitava uomini, donne, adulti e minori, persone richiedenti asilo in attesa di essere collocati nei progetti di accoglienza ordinaria (ex SPRAR) e straordinaria (CAS) presenti nel territorio regionale ([qui una dettagliata spiegazione su ex SPRAR, CAS, e sul funzionamento del sistema di accoglienza in Italia](#)).

In teoria queste persone sarebbero dovute rimanere in questa struttura, inadatta a soggiorni prolungati, per un breve periodo, necessario per la formalizzazione della domanda di protezione. Nella pratica, soprattutto negli ultimi anni, il Mattei è diventato un luogo di lunga permanenza, dove persone richiedenti asilo hanno vissuto anche per più di un anno.

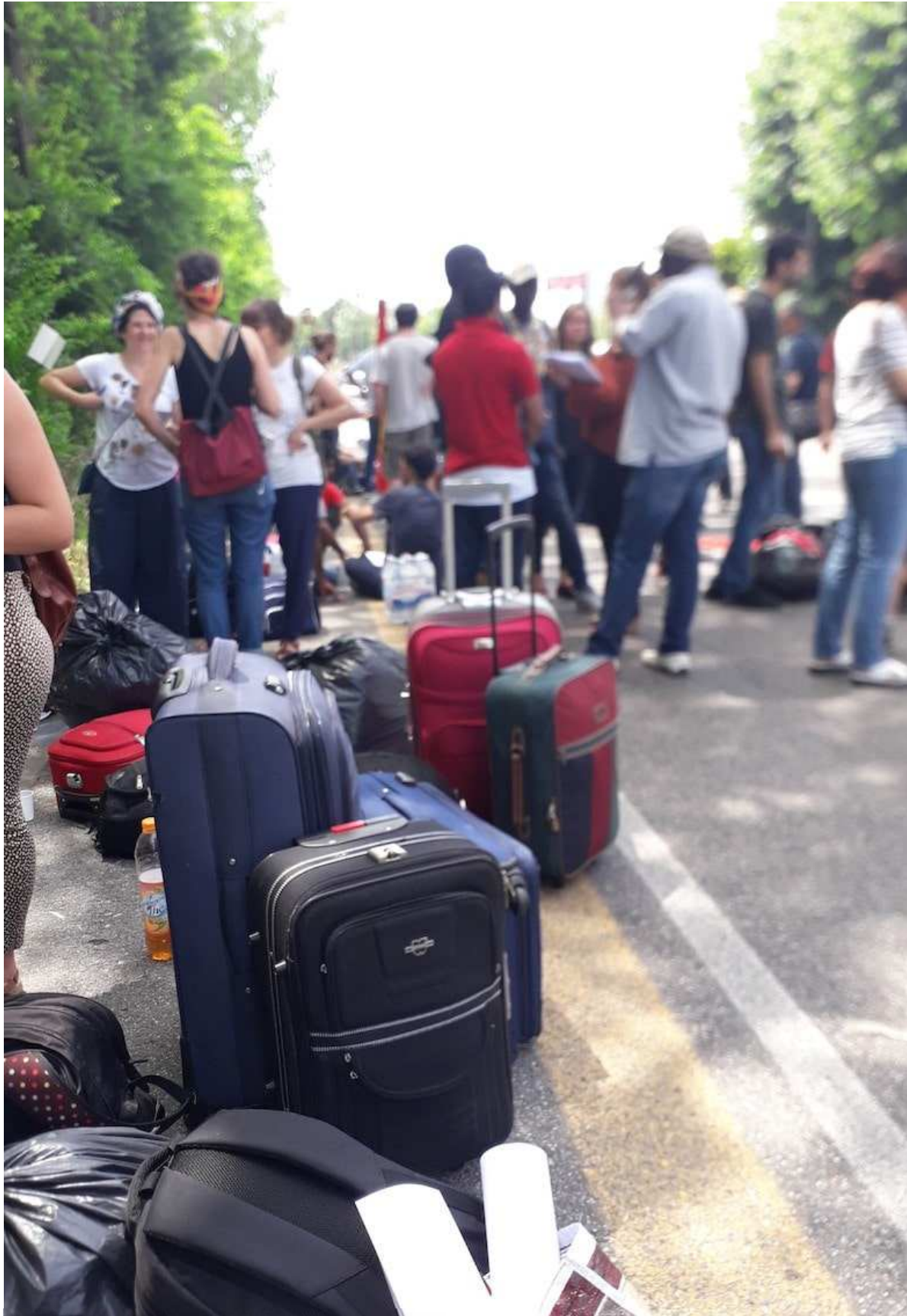
All'inizio di giugno 2019 l'ex Ministro dell'Interno Salvini ordina alla Prefettura la chiusura dell'Hub. Il pretesto è la ristrutturazione del centro, il quale secondo l'ex Ministro versava in pessime condizioni.

La mattina del 7 giugno arriva **un ordine di trasferimento di quasi 200 persone** richiedenti asilo ancora presenti nella struttura, nel Cara di Pian del lago a Caltanissetta (Sicilia): una grande struttura,

vicina ad un Centro di detenzione (CPR), già sotto i riflettori per **le pessime condizioni** delle persone accolte, che rischiava di chiudere per carenza di ospiti.

Sono stati predisposti dei pullman che avrebbero dovuto portare queste persone da tempo radicate sul territorio bolognese in una città nel cuore della Sicilia, senza che a loro fosse stato ben spiegato il perché né, tanto meno, chiesto un parere. **Uno sradicamento attuato tramite una vera e propria deportazione**, legittimata dall'indecorsità della struttura e quindi messa in atto in nome della sicurezza.

La mattina dell'11 giugno si raduna davanti al Centro Mattei un gruppo di dissidenti, composto da operatrici e operatori dell'accoglienza che lavoravano nell'Hub e in altre cooperative, ma anche dai sindacati e dalle associazioni giuridiche, da persone solidali e cittadine.



MOBILITAZIONE DELL'11 GIUGNO 2019 DI FRONTE ALL'HUB MATTEI | FOTO: SILVIA PIZALIS

Le persone ospitate nella struttura **portano fuori anni della loro vita rinchiusi in poche valigie**. Sono disperate e impaurite. Solo i pochi titolari di protezione internazionale presenti in struttura – una quarantina, già questo un fatto scandaloso – vengono redistribuiti nei posti SPRAR liberi sul territorio. Per le altre persone l'unica alternativa alla strada è il trasferimento nel Centro di Caltanissetta.

La mobilitazione delle lavoratrici e lavoratori e della società civile conduce ad un grande risultato: le persone che hanno opposto resistenza al trasferimento (lo hanno accettato solo in circa 35) **hanno ottenuto di essere redistribute nei CAS del territorio**. Una vittoria importante, che tuttavia non inverte una tendenza ormai avviata.

Il centro Mattei rimane chiuso per ristrutturazione – **causando la perdita del lavoro a 35 persone** – fino agli inizi di novembre 2019, quando viene data notizia della riapertura della struttura sotto una nuova veste: “Centro governativo di accoglienza”, con responsabilità diretta della Prefettura. Su ordine di quest'ultima i CAS del territorio bolognese vengono svuotati delle persone ospitate e trasferite al Mattei.

La nuova struttura ricalca il modello imposto dal nuovo capitolato: **secondo ASGI** “ha una capienza di 200 posti, lontano dal centro della città, con scarsi mezzi di trasporto e forzata convivenza di

persone che devono condividere la lunga ed estenuante attesa della decisione della Commissione territoriale e poi eventualmente della fase giudiziaria”.

Nel Centro, per volere del nuovo capitolato, **non sono previste misure di integrazione**, orientamento al lavoro, corsi di italiano, sostegno psicologico. Il capitolato ha inoltre ridotto al minimo le ore di assistenza legale, insufficienti per un efficace attività di orientamento legale e di preparazione all’audizione.

Le ripercussioni di questa operazione di rinforzo del modello “accoglienza-trattenimento” si sono avute oltre che sulla vita delle persone in accoglienza, anche [sulla vita delle lavoratrici e dei lavoratori](#) dell’intero sistema di accoglienza bolognese. Una delle principali cooperative sociali che aveva in gestione la maggior parte delle strutture CAS nel territorio della città metropolitana di Bologna è rimasta con un esubero di circa 41 lavoratrici e lavoratori coinvolti dalla chiusura delle strutture.

Una situazione purtroppo non isolata. Molti progetti ex SPRAR termineranno il 31 dicembre 2019 e altri a fine 2020: **il problema degli esuberanti si ripresenterà presto** ed avrà portata sempre più ampia.

Conclusioni: quando i decreti sicurezza generano insicurezza

Il [caso bolognese](#) indica chiaramente quello che sta succedendo nel sistema di accoglienza in Italia: la riduzione del budget e l’aumento

del numero di richiedenti asilo ospitati per singola struttura sta producendo **conseguenze negative sulla qualità dei servizi erogati** – ridotti ai bisogni essenziali di vitto e alloggio e a discapito dell'integrazione e dell'inclusione sociale – ma anche **sulla qualità del lavoro delle persone impiegate** in queste strutture.

Si ritorna a soluzioni di grandi dimensioni, basate sull'assistenzialismo e l'emergenza, prive di servizi per l'integrazione. **Sono le periferie delle città i luoghi che ospitano e ospiteranno queste strutture**, lontane dagli occhi dei votanti, così da farci credere che il problema sia stato risolto.

Per le persone richiedenti asilo questo significa **una maggiore vulnerabilità**, nonché il rischio di essere coinvolte in fenomeni di emergenza abitativa, in forme di lavoro nero e di sfruttamento, se non anche nella micro-criminalità.

Sebbene venga pubblicizzato come un provvedimento che offre maggiore sicurezza, il Decreto sembra quindi amplificare il grado di insicurezza delle nostre città.

Dovremmo invece pretendere dalla politica delle leggi che diano al termine "sicurezza" un significato più ampio, valido non solo per la popolazione cittadina – in primis per i lavoratori e le lavoratrici la cui esistenza è stata messa a rischio dal Decreto – ma per tutte e tutti.

Una sicurezza che deve riguardare, prima di tutto, i diritti delle persone, anche quelli delle e dei migranti, persone sempre più

concepite come altre, straniere, pericolose e criminali. Perché un governo che ha la propensione a negare i diritti, comincia, certamente, con quelli dei più deboli ma non fatica ad [arrivare anche ai nostri](#), restringendo anche le nostre libertà, come il Decreto Sicurezza, in continuità con le politiche precedenti, ha fatto.

[Segnala un errore](#)



TI PIACE LE NIUS? FAI UNA DONAZIONE



Mi piace

Piace a 13.681 persone. [Iscriviti](#) per vedere cosa piace ai tuoi amici.

Indirizzo e-mail

ISCRIVITI A LANIUSLETTER

SILVIA PITZALIS ULTIMI



Antropologa, è assegnista di ricerca all'Università di Urbino Carlo Bo. Autrice del libro "Politiche del disastro. Poteri e contropoteri nel terremoto emiliano", edito da Ombre corte, svolge ricerca nel post-sisma

marchigiano con il gruppo di ricerca **T3** e la rete **TiM**. Oltre a emergenze e disastri, si occupa di migrazioni.

